

1.4. Politische Rechte / Droits politiques

(3) Einsprache gegen eine kantonale Abstimmung. Nichteintretensentscheid. Fristberechnung und Verbot der formellen Rechtsverweigerung gemäss Art. 4 Abs. 1 BV.

Bundesgericht, I. öffentlichrechtliche Abteilung, 6.3.1995, Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern c. Regierungsrat des Kantons Luzern (1P.602/1994), Stimmrechtsbeschwerde.

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Mit Dekret vom 21.3.1994 entschied sich der Grosse Rat des Kantons Luzern für die Einführung der *delegierten Herzchirurgie* am Kantonsspital Luzern in Form der Zusammenarbeit mit bestehenden Herzkliniken. Das andere im Raum stehende Modell der Errichtung einer eigenständigen Herzklinik in Luzern war damit abgelehnt worden.

Nachdem gegen dieses Dekret ein Referendum zustande gekommen war, setzte der Regierungsrat die Abstimmung auf den 25. September 1994 an. Der Bericht zur Abstimmungsvorlage wurde den Stimmberechtigten drei Wochen vor dem Abstimmungstag, am 2. bzw. 3. September 1994 zugestellt. Darin war ein Muster des Stimmzettels für die Volksabstimmung abgedruckt. Am 16. September 1994 erhob die Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern Stimmrechtsbeschwerde an den Regierungsrat. Sie beantragte, die kantonale Volksabstimmung vom 25. September sei abzusagen; eventualiter sei das Abstimmungsergebnis aufzuheben. Der Regierungsrat trat wegen Verspätung auf Beschwerde nicht ein. In der Volksabstimmung wurde die Vorlage relativ knapp angenommen.

Zusammenfassung der Erwägungen:

Die Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern erhob gegen den regierungsrätlichen Nichteintretensentscheid Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG an das Bundesgericht. Die Beschwerdeführerin rügte, eine Beschwerdefrist von drei Tagen verunmögliche eine geordnete Ausübung der politischen Rechte und verstosse dagegen. Das Bundesgericht erachtet diese Rüge als unzutreffend, da der Bund und viele Kantone im Bereich der politischen Rechte ebenso kurze Fristen kennen würden (E. 3 b). Vor der Abstimmung bestehe ein grosses öffentliches Interesse, den Mangel wenn möglich noch vor dem Abstimmungstag beheben zu können. Allerdings hält das Bundesgericht gewissermassen als Kompensation für die kurze Frist fest, dass an die Beschwerdebegründung keine "überzogenen Anforderungen" gestellt werden dürfen. "Für die Stimmrechtsbeschwerde genügt daher eine auch nur rudimentäre Beschwerdebegründung, die vom Beschwerdeführer wenn möglich nachträglich, noch während des Verfahrens ergänzt werden kann" (E. 4 a dd). Nach der gesetzlichen Bestimmung ist die kantonale Stimmrechtsbeschwerde "innert drei Tagen seit der Entdeckung" des Mangels einzureichen. Damit "beginnt der Fristenlauf ... individuell mit der tatsächlichen Kenntnisnahme vom Beschwerdegrund" (E. 4 a cc). In der Praxis wird bei amtlichen Mitteilungen auf den Zeitpunkt abgestellt, an dem die Kenntnisnahme möglich gewesen wäre, d.h. auf den Zeitpunkt des Eintreffens der Mitteilung beim Stimmbürger. Diese Vermutung bezieht sich indessen nur auf den Inhalt der Abstimmungsbotschaft, der nicht zwangsläufig mit dem Zeitpunkt der Entdeckung des Mangels zusammenfallen müsse. Das Bundesgericht hat die Frage des massgeblichen Zeitpunktes offengelassen, da der Mangel anlässlich der kantonalen Delegiertenversammlung der SVP am 7. September diskutiert und damit zur Kenntnis genommen worden sei. Somit sei die dreitägige Beschwerdefrist verpasst worden.

Als zweiten Beschwerdegrund führt die Beschwerdeführerin die Nichtübereinstimmung des amtlichen Stimmzettels mit dem abgedruckten Muster auf den Abstimmungsunterlagen an. Hier ist die Beschwerdefrist entgegen der Meinung des Regierungsrates nicht verpasst worden, weil die Stimmzettel nach dem damals geltenden Recht erst anlässlich der Urnenabstimmung ausgeteilt wurden.

"Allerdings kann nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung von der Aufhebung eines Entscheides abgesehen werden, wenn die zuständige Behörde zwar zu Unrecht nicht auf ein Rechtsmittel eingetreten ist, dieses jedoch gleichzeitig im Eventualstandpunkt materiell geprüft und mit haltbaren Erwägungen als unbegründet bezeichnet hat. Die Beschwerdeführerin rügt, auf den offiziellen Stimmzetteln sei das Wort "Herzchirurgie", im Gegensatz zum Muster der Abstimmungsbotschaft, mit Fettdruck hervorgehoben worden. Diese Hervorhebung habe einen Irrtum über den Charakter der Abstimmungsfrage hervorgerufen. Das Bundesgericht hält die Hervorhebung des gesamten Begriffs der "delegierten Herzchirurgie" zwar für vorteilhafter. Die bestehende Hervorhebung sei aber dennoch nicht geeignet gewesen, das Abstimmungsergebnis in rechtlich relevanter Weise zu beeinflussen. Bei komplexen Fragestellungen werde nämlich "vom Stimmberechtigten erwartet, dass er nicht nur den Stimmzettel lese, sondern auch die ihm zugestellten Unterlagen, da die Abstimmungsfrage in den meisten Fällen keine genügende, mögliche Irrtümer ausschliessende Information darstelle." Die Stimmrechtsbeschwerde war deshalb abzuweisen.

Bemerkungen:

Hinsichtlich der regelmässig äusserst kurzen Beschwerdefristen in Abstimmungssachen kommt das Bundesgericht potentiellen Beschwerdeführern in zweierlei Hinsicht entgegen. Zum einen genügt eine rudimentäre Beschwerdeschrift. Miteingeschlossen ist die Möglichkeit der Nachbesserung während des gesamten Beschwerdeverfahrens. Zum andern beginnt die Beschwerdefrist offenbar erst mit der individuellen Kenntnisnahme des Mangels zu laufen. Das Bundesgericht hat zwar die Frage des massgeblichen Zeitpunktes (Zustellung oder Kenntnisnahme) ausdrücklich offengelassen. Freilich stellt es aber im Ergebnis auf die öffentliche Kenntnisnahme durch die SVP-Delegiertenversammlung am 7. September 1994 als massgeblichem Zeitpunkt ab. Dieses Entgegenkommen ist bei vereinsrechtlich organisierten Parteien oder Verbänden als Beschwerdeführern möglich. Bei Privatpersonen lässt sich ein derartiger Vorgang der Bewusstwerdung und Kenntnisnahme indessen viel schwerer objektiv feststellen. Deshalb würde wohl der Zeitpunkt der Entdeckung des Mangels vermungsweise zu Lasten der privaten Beschwerdeführer auf den Zeitpunkt der Publikation bzw. Zustellung der Unterlagen zurückbezogen. Die Beschwerdefrist wird daher in diesen Fällen bereits abgelaufen sein, da die zugestellten Unterlagen kaum sofort gelesen werden. Werden ferner die Abstimmungsunterlagen (wie offenbar etwa im Kanton Luzern, vgl. E. 4 a bb) jeweils am Freitag zugestellt, so wird damit eine effektive Wahrnehmung des Beschwerderechts faktisch verunmöglicht. Es ist kaum möglich, sich im Hinblick auf eine potentielle Beschwerde am darauffolgenden Montag anwaltlich beraten zu lassen und eine derartige Beschwerde auch noch gleichentags einzureichen. In dieser Konstellation halte ich eine Beschwerdefrist von drei Tagen für zu kurz (vgl. CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, 74, der die Dreitägigkeit

frist sogar generell für unzumutbar kurz hält). Es handelt sich nachgerade um eine gesetzlich vorgesehene Rechtsverweigerung. Das Bundesgericht hatte zwar diese Frage in der vorliegenden Konstellation nicht zu beantworten. Es wäre jedoch wertvoll, wenn dem Bundesgericht ein derartiger Beschwerdefall zur Klärung vorgelegt würde. Unabhängig von einem allfälligen Entscheid des Bundesgerichts in dieser Frage wäre es mehr als wünschbar, wenn die Dreitagesfristen verlängert würden, namentlich wenn sie über ein Wochenende laufen.

PD Dr. rer. publ. Andreas Kley-Struller, Rechtsanwalt,
St. Gallen